

Konrad Łuczak

CZY PRAWO ADMINISTRACYJNE CHRONI PRAWO JEDNOSTKI DO ODDYCHANIA CZYSTYM POWIETRZEM ATMOSFERYCZNYM?

1. Wprowadzenie

Ze względu na swoją niedookreśloną treść prawo jednostki do oddychania czystym powietrzem atmosferycznym wymaga doprecyzowania. Na potrzeby niniejszego opracowania będzie ono traktowane jako żądanie jednostki skierowane do sejmiku województwa o przyjęcie programu ochrony powietrza (POP), który zapewni w najkrótszym możliwym terminie osiągnięcie standardów jakości powietrza określonych we właściwych regulacjach prawnych¹. W tym ujęciu prawo do czystego powietrza odpowiada publicznemu prawu podmiotowemu² i już z tego powodu zasadnie można postawić pytanie o jego ochronę przed sądami administracyjnymi. Główne uzasadnienie dla tytułowego pytania płynie jednak z dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Co prawda TSUE nie posługuje się dosłownie określeniem „prawo do czystego powietrza”, ale przyjmuje, że jednost-

¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 24.08.2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz.U. z 2021 r. poz. 845).

² K. Doktor-Bindas, *Prawo do czystego powietrza*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020/4, s. 113–115.

ka ma roszczenie do władz krajowych o przyjęcie POP, które podlega ochronie sądowej, co koresponduje z powyższym rozumieniem prawa do czystego powietrza. Dlatego warto się zastanowić, czy polskie regulacje i praktyka ich stosowania czynią zadość unijnemu standardowi i zapewniają jednostkom ochronę przed sądem administracyjnym ich żądania w przedmiocie przyjęcia POP.

2. Standard ochrony ukształtowany przez TSUE

Prawo UE wraz z orzecznictwem TSUE wpływa na polskie prawo administracyjne w dziedzinie ochrony powietrza. Wśród podstawowych unijnych aktów prawnych bezpośrednio ukierunkowanych na poprawę jakości powietrza³ wypada wyróżnić m.in.:

- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21.05.2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy⁴ (tzw. dyrektywa CAFE);
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 z 14.12.2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylecia dyrektywy 2001/81/WE⁵ (tzw. dyrektywa NEC);
- dyrektywę 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15.12.2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu⁶.

W tym miejscu można jedynie wspomnieć, że o ile jądrem dyrektyw CAFE oraz 2004/107/WE są wartości stężeń określonych zanieczyszczeń

³ Na temat unijnej legislacji ukierunkowanej na ochronę powietrza zob. J. Maśnicki, *Decentralized Application of the BAT Conclusions*, „European Energy and Environmental Law Review” 2018/2/27, s. 48–51.

⁴ Dz.Urz. UE L 152, s. 1, ze zm.

⁵ Dz.Urz. UE L 344, s. 1.

⁶ Dz.Urz. UE L 23 z 2005 r., s. 3, ze zm.

w powietrzu⁷, o tyle dyrektywa NEC opiera się na ustalonych odrębnie dla każdego państwa członkowskiego zobowiązaniach redukcyjnych, które polegają na ograniczeniu wielkości emisji określonych zanieczyszczeń⁸ do powietrza w okresach 2020–2029 i od 2030 r. w porównaniu do wielkości emisji tych zanieczyszczeń z 2005 r. Przykładowo Polska powinna obniżyć w latach 2020–2029 wielkość emisji dwutlenku siarki o 59%, a pyłu drobnego PM_{2,5} o 16%. Na marginesie jeszcze wspomnę o nieudanej próbie doprowadzenia do stwierdzenia nieważności dyrektywy NEC, którą podjęła Polska, wnosząc skargę w tym przedmiocie w marcu 2017 r. do TSUE, jednak została ona w całości oddalona⁹.

Orzecznictwo TSUE kształtujące standard sądowej ochrony prawa do czystego powietrza wyrosło na gruncie dyrektywy CAFE oraz jej poprzedniczki – dyrektywy Rady 96/62/WE z 27.09.1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza¹⁰. Nie będzie przesadą pogląd mówiący, że bez kilku przełomowych wyroków prejudycjalnych TSUE problem zagwarantowania jednostkom skutecznej ochrony prawa do czystego powietrza przed sądami krajowymi pozostałby prawdopodobnie na długo domeną tylko rozważań naukowych i tekstów publicystycznych. Dlatego też zastanawiając się nad pytaniem, czy polskie sądy administracyjne są w stanie chronić prawo do czystego powietrza, konieczne trzeba rozpocząć od zwięzłego przedstawienia kilku najważniejszych orzeczeń TSUE, które położyły fundamenty pod unijny standard ochrony obowiązujący sądy krajowe.

Wyrokiem w sprawie Janeczek¹¹ TSUE odpowiedział na dwa kluczowe pytania: **czy jednostka bezpośrednio dotknięta stanem złej jakości**

⁷ W przypadku dyrektywy CAFE zaliczają się do nich: dwutlenek siarki, dwutlenek azotu, pył zawieszony (PM₁₀ i PM_{2,5}), ołów, benzen i tlenek węgla, z kolei w odniesieniu do dyrektywy 2004/107/WE chodzi o: arsen, kadm, nikiel i benzo(a)piren.

⁸ W grę wchodzi pięć zanieczyszczeń: dwutlenek siarki, tlenki azotu, niemetanowe lotne związki organiczne, amoniak i pył drobny PM_{2,5}.

⁹ Wyrok TSUE z 13.03.2019 r., C-128/17, Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, EU:C:2019:194.

¹⁰ Dz.Urz. WE L 296, s. 55, ze zm.

¹¹ Wyrok TSUE z 25.07.2008 r., C-237/07, Dieter Janeczek przeciwko Freistaat Bayern, EU:C:2008:447.

powietrza ma prawo żądać od władz krajowych podjęcia działań zmierzających do poprawy jakości powietrza oraz czy wypełnienie tego obowiązku podlega kontroli sądowej? Przyczyną ich skierowania przez niemiecki Federalny Sąd Administracyjny do Trybunału była skarga, którą D. Janecek – mieszkaniec Monachium – wniósł do sądu administracyjnego przeciwko władzom Bawarii ze względu na wielokrotne przekraczanie dopuszczalnych poziomów stężeń dla pyłu zawieszonego PM₁₀. Skarżący zażądał, aby sąd administracyjny nakazał władzom Bawarii wprowadzenie planu poprawy jakości powietrza obejmującego określone środki, dzięki którym w jak najkrótszym okresie jakość powietrza zacznie spełniać standardy określone w dyrektywie 96/62/WE. Podczas gdy sąd administracyjny I instancji skargę oddalił, a sąd II instancji ograniczył się tylko do nałożenia na władze Bawarii ogólnego obowiązku sporządzenia planu, to Federalny Sąd Administracyjny postanowił zwrócić się o wsparcie do Luksemburga w rozwiązaniu wskazanych wyżej pytań.

Odpowiedź na zadane pytania TSUE oparł na ugruntowanych zasadach określających sposób działania dyrektyw unijnych, które odniósł do dyrektywy 96/62/WE. Po pierwsze, jednostki mogą powoływać się wobec krajowych organów publicznych na bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne przepisy dyrektywy (pkt 36 wyroku). Po drugie, ze względu na wiążący charakter dyrektywy nie można wyłączyć zainteresowanym możliwości powoływania się na ustanowione w niej obowiązki, co dotyczy zwłaszcza dyrektyw zmierzających do ochrony zdrowia publicznego (pkt 37 wyroku). Po trzecie, państwom członkowskim co prawda przysługuje swobodne uznanie przy wykonywaniu dyrektywy, ale nie jest ono absolutne, lecz ograniczają je i ukierunkowują przepisy dyrektywy (pkt 46 wyroku). Na tej podstawie TSUE przyjął następujące stanowisko zachowujące swoją aktualność obecnie:

- ówczesnie obowiązujący art. 7 ust. 3 dyrektywy 96/62/WE, nakładający na państwa członkowskie wyraźny obowiązek sporządzenia planów działania w przypadku zagrożenia przekroczenia zarówno wartości dopuszczalnych, jak i progów alarmowych, może być powoływany przez jednostki bezpośrednio dotknięte tym zagrożeniem jako podstawa prawna żądań skierowanych do

- właściwych organów krajowych o sporządzenie planu działań (pkt 42 wyroku),
- jednostki dotknięte zagrożeniem przekroczenia wartości dopuszczalnych lub progów alarmowych mogą wyegzekwować żądanie sporządzenia planu działań na drodze sądowej (pkt 39 wyroku), przy czym treść ustanowionych planów działań podlega kontroli sądowej (pkt 46–47 wyroku).

Powyższe tezy TSUE w całości potwierdził w późniejszym wyroku w sprawie ClientEarth¹², gdzie – już odnosząc się do przepisów dyrektywy CAFE – uszczegółowił obowiązek wprowadzenia planu dotyczącego jakości powietrza oraz wyjątkową możliwość odsunięcia w czasie momentu jego wejścia w życie. Trybunał rozwinął przy tym podstawy prawne obowiązku zagwarantowania sądowej ochrony prawa jednostki do żądania wprowadzenia planu dotyczącego poprawy jakości powietrza. Wskazał mianowicie na zasadę lojalnej współpracy zawartą w art. 4 ust. 3 TUE oraz na art. 19 ust. 1 TUE nakazujący państwom członkowskim ustanowienie środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem UE (pkt 52 wyroku).

Jeżeli więc w krajowych systemach prawnych jednostki pozbawione są skutecznej ochrony sądowej w zakresie żądania do wprowadzenia przewidzianych dyrektywą CAFE planów służących poprawie jakości powietrza, to ewidentnie mamy do czynienia z naruszeniem wspomnianych przepisów TUE. Przeszkody stawiane jednostkom na drodze do sądu w celu ochrony ich praw wynikających z dyrektywy CAFE sądy krajowe powinny jednak próbować rozwiązywać za pomocą funkcjonujących już od kilku dekad narzędzi porządkujących relacje między prawem UE a prawem krajowym, zamiast z góry odrzucać wnoszone środki prawne, zasłaniając się brzmieniem krajowych regulacji. Trybunał przypomniał o tych narzędziach w obu sprawach Janecek i ClientEarth, chodzi mianowicie o prounijną wykładnię przepisów krajowych oraz – gdy ta zawodzi lub jest niedopuszczalna – o incydentalną odmowę zastosowania przepisu krajowego.

¹² Wyrok TSUE z 19.11.2014 r., C-404/13, ClientEarth i Regina przeciwko The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs, EU:C:2014:2382.

Wyrokiem w sprawie Creynest i in.¹³ Trybunał wywiódł z dyrektywy CAFE kolejne uprawnienie jednostki bezpośrednio dotkniętej stanem złej jakości powietrza. Tym razem odnosiło się ono do rozmieszczenia punktów pomiarowych służących do monitorowania jakości powietrza. Dostarczają one danych o poziomach stężeń określonych zanieczyszczeń w powietrzu na obszarze danej strefy, niezbędnych m.in. do przeprowadzenia oceny, czy i jak często dochodzi do przekroczenia wartości dopuszczalnych wyznaczonych dla wybranych zanieczyszczeń. Zdaniem Trybunału jednostka posiada prawo do żądania, aby to sąd krajowy sprawdził, czy punkty pomiarowe zostały rozmieszczone zgodnie z kryteriami ustalonymi w dyrektywie CAFE, a w razie uzyskania odpowiedzi negatywnej sąd może zastosować wszelkie niezbędne i przewidziane w prawie krajowym środki wobec organów krajowych w celu skorygowania tego stanu rzeczy (pkt 56 wyroku).

Ostatni z wyroków prejudycjalnych Trybunału, o którym trzeba wspomnieć, dotyczył wykonalności orzeczenia sądu krajowego nakazującego organowi publicznemu realizację obowiązku nałożonego dyrektywą CAFE. Wyrok w sprawie Deutsche Umwelthilfe¹⁴ charakteryzuje się dość specyficznym stanem faktycznym i prawnym, jednak w tym miejscu może on zostać przedstawiony jedynie w dużym skrócie.

Władze Bawarii konsekwentnie odmawiały pełnego wykonania wyroku, w którym sąd nakazał wprowadzenie zmian w planie dotyczącym ochrony powietrza (w tym zakaz poruszania się samochodami wyposażonymi w silniki Diesla) po to, aby w jak najkrótszym terminie nastąpiło obniżenie stężeń dwutlenku azotu. Nakładane kilkakrotnie z tego powodu grzywny nie przyniosły najmniejszej poprawy, bowiem władze Bawarii sumiennie opłacały grzywny środkami z własnego budżetu, które z powrotem do niego wracały. Organizacja pozarządowa, z inicjatywy której wydano powyższe orzeczenia, zdecydowała się na odważne i radykalne posunięcie – w kolejnym wniosku o nałożenie

¹³ Wyrok TSUE z 26.06.2019 r., C-723/17, Lies Craeynest i in. przeciwko Brussels Hoofdstedelijk Gewest i Brussels Instituut voor Milieubeheer, EU:C:2019:533.

¹⁴ Wyrok TSUE z 19.12.2019 r., C-752/18, Deutsche Umwelthilfe eV przeciwko Freistaat Bayern, EU:C:2019:1114.

grzywny z powodu niewykonania wyroku, dodatkowo zażądała osadzenia ministra środowiska lub premiera Bawarii w areszcie. Do TSUE wpłynęło w konsekwencji pytanie od niemieckiego sądu o to, czy prawo UE dopuszcza lub wręcz nakazuje zastosowanie kary aresztu wobec wysokich funkcjonariuszy publicznych, jeżeli nakładane grzywny nie doprowadziły do pełnego wykonania wyroku nakazującego władzom podjęcie konkretnych działań w celu osiągnięcia standardów jakości powietrza ustalonych w dyrektywie CAFE.

Odpowiadając na pytanie, TSUE przypomniał na wstępie, że dopuszczenie do bezskuteczności orzeczeń sądów realizujących prawo UE stanowi naruszenie zasady skutecznej ochrony sądowej oraz prawa do sądu (pkt 33–38 wyroku). Dalej zastrzegł – opierając się na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – że sankcja polegająca na ograniczeniu wolności musi spełniać określone warunki, których ocena należy do sądu rozpoznającego sprawę: po pierwsze, wynika ona z ustawy krajowej, która daje sądowi kompetencje do jej nałożenia, a po drugie, przepisy krajowe regulujące sankcję są, w świetle ich treści i istoty, wystarczająco dostępne, precyzyjne i przewidywalne w ich stosowaniu, dzięki czemu wykluczają wszelkie ryzyko arbitralności (pkt 46–48 wyroku). Na koniec Trybunał postawił warunek, w myśl którego „areszt może zostać przewidziany wyłącznie wówczas gdy nie istnieje żaden mniej restrykcyjny środek pozwalający na osiągnięcie zamierzonego celu” (pkt 51 wyroku). Opierając się na powyższych założeniach i warunkach, Trybunał zajął stanowisko głoszące, że **w razie uporczywej odmowy zastosowania się przez organ krajowy do orzeczenia sądu nakazującego wykonanie jasnego, precyzyjnego i bezwarunkowego obowiązku wynikającego z dyrektywy CAFE sąd krajowy ma obowiązek zastosować areszt wobec osób będących funkcjonariuszami publicznymi w celu egzekucji orzeczenia.**

Z przedstawionych orzeczeń TSUE płynie kilka ważnych wniosków, przydatnych zwłaszcza w kontekście rozważenia problemu, czy polskie sądy administracyjne chronią prawo jednostki do czystego powietrza. Przede wszystkim Trybunał regularnie potwierdza, że jednostki, na które bezpośrednio wpływa stan zły jakości powietrza, czyli niespełniający standardów wyznaczonych dyrektywą CAFE, mogą żądać podjęcia od

właściwych organów krajowych działań nakazanych w takich przypadkach przepisami dyrektywy CAFE. Dokładniej rzecz ujmując, chodzi o działania polegające na przyjęciu planów ochrony powietrza lub na ich zmianie. Innymi słowy, jednostce przysługuje prawo do sądu zarówno w razie braku przyjęcia planu, jak i gdy został przyjęty (w celu jego sądowej weryfikacji). Żądanie to ściśle wiąże się z ochroną zdrowia publicznego (zdrowia ludzkiego), które stanowi główny cel dyrektywy CAFE. Trybunał wyznaje przy tym zasadę *ubi ius, ibi remedium*, tak więc prawo jednostki do żądania przyjęcia (zmiany) planu ochrony powietrza ma podlegać skutecznej ochronie sądowej, co również uzasadnia wartość ochrony zdrowia publicznego. Na gruncie dyrektywy CAFE jej zakres TSUE rozciągnął również na przypadki związane z weryfikacją rozmieszczenia punktów monitorujących jakość powietrza, a także niewykonywania orzeczeń sądowych nakładających obowiązki na organy krajowe.

3. Ochrona udzielana przez prawo cywilne – wzmianka o powództwie z tytułu naruszenia dóbr osobistych

Problematyka ochrony udzielanej przez sądy cywilne jednostkom bezpośrednio dotkniętym stanem złej jakości powietrza głównie skupia się – zarówno w praktyce, jak i w literaturze – na możliwości skorzystania z powództwa o naruszenie dóbr osobistych. Poruszono ją w tym miejscu tylko na marginesie, z uwagi na jej drugorzędne znaczenie dla skutecznego rozwiązywania rzeczywistych problemów z jakością powietrza oraz dla realizacji uprawnienia jednostki do żądania wprowadzenia (zmiany) planu ochrony powietrza na podstawie dyrektywy CAFE. Sąd cywilny w wyroku uwzględniającym powództwo o naruszenie dóbr osobistych nie może bowiem nakazać organowi jednostki samorządu terytorialnego przyjęcia aktu prawa miejscowego – POP, w którym znajdują się takie lub inne rozwiązania, nie mamy tu przecież do czynienia z roszczeniem cywilnoprawnym.

Po dyskusjach, jakie przetoczyły się w literaturze¹⁵, po pionierskich rozstrzygnięciach sądów¹⁶ idących pod prąd głównemu nurtowi judykatury, ograniczającemu ochronę prawa do oddychania czystym powietrzem w ramach odpowiedzialności organów władzy publicznej za naruszanie dóbr osobistych¹⁷, przyszedł czas na zajęcie jednoznacznego i wiążącego stanowiska w tej kwestii. Uczynił to Sąd Najwyższy w uchwale z 28.05.2021 r.¹⁸, przyjmując, że: „1. Prawo do życia w czystym środowisku nie jest dobrem osobistym. 2. Ochronie, jako dobra osobiste (art. 23 k.c. w związku z art. 24 k.c. i art. 448 k.c.), podlegają zdrowie, wolność, prywatność, do naruszenia (zagrożenia) których może prowadzić naruszenie standardów jakości powietrza określonych w przepisach prawa”. Z jednej strony SN zanegował możliwość uznania za odrębne dobro osobiste na gruncie art. 23 k.c. prawa do życia w czystym środowisku „umożliwiającym oddychanie powietrzem atmosferycznym spełniającym standardy jakości powietrza określone w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, w miejscach, w których osoba przebywa przez dłuższy czas, w szczególności w miejscu zamieszkania”. Z drugiej jednak strony opowiedział się za dopuszczalnością traktowania przypadków naruszenia standardów jakości powietrza jako ingerencji w takie dobra osobiste jak zdrowie, wolność i prywatność, która może prowadzić do „powstania związanych z tym roszczeń cywilnoprawnych na rzecz jednostki”.

W kontekście uchwały SN należy mieć na uwadze, że zagadnienie naruszenia dóbr osobistych w następstwie uchybienia standardom jakości powietrza wystąpiło na tle stosunku między jednostką a władzą publiczną (pozwany był Skarb Państwa – Minister Klimatu oraz Minister Aktywów Państwowych). Dlatego samo stwierdzenie, że ich nieprzestrzeganie może prowadzić do naruszenia zdrowia, wolności czy prywatności jeszcze nie rozwiązało wszelkich problemów z ukształtowaniem przesłanek ponoszenia z tego tytułu odpowiedzialności odszkodowawczej wobec

¹⁵ Np. I. Wereśniak-Masri, *Prawo do czystego środowiska i prawo do czystego powietrza jako dobra osobiste*, MoP 2018/17, s. 937 i n.

¹⁶ Np. wyrok SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z 24.01.2019 r., VI C 1043/18, LEX nr 2817690.

¹⁷ Np. wyrok SR w Rybniku z 30.05.2018 r., II C 1259/15, LEX nr 2579727.

¹⁸ Uchwała SN z 28.05.2021 r., III CZP 27/20, LEX nr 3180102.

jednostek przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Jak wskazuje R. Szczepaniak, dotyczą one przede wszystkim charakteru bezprawności związanej z naruszaniem standardów jakości powietrza, oceny stopnia uszczerbku na zdrowiu jednostki wywołanego zanieczyszczonym powietrzem oraz adekwatnego związku przyczynowego między zachowaniem władzy publicznej a tym uszczerbkiem¹⁹. Praktyczny model orzekania w sprawach odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych za naruszenie dóbr osobistych spowodowane nieprzebraniem standardów jakości powietrza będzie się zatem dopiero rozwijał.

Zapewne swój wpływ zaznaczy tu przyszły wyrok TSUE w sprawie *Ministre de la Transition écologique i Premier ministre*²⁰, w której francuski sąd administracyjny skierował dwa pytania prejudycjalne dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej krajowych władz publicznych za uszczerbek na zdrowiu wynikający z pogorszenia jakości powietrza. Pierwsze pytanie zmierza do ustalenia, czy przepisy dyrektywy CAFE stanowią dla jednostek podstawę prawną do uzyskania zadośćuczynienia od władz publicznych za poniesiony uszczerbek na zdrowiu, który pozostaje w bezpośrednim i niewątpliwym związku przyczynowym z pogorszeniem jakości powietrza, co z kolei nastąpiło w wyniku naruszenia przez władze obowiązków nałożonych tą dyrektywą. Drugie pytanie natomiast odnosi się do określenia konkretnych przesłanek uzyskania prawa do zadośćuczynienia za uszczerbek na zdrowiu. Warto odnotować wnioski, do jakich doszła w swojej opinii Rzecznik Generalna J. Kokott, odnosząc się do tych pytań²¹. Po pierwsze: „Celem ustanowienia wartości dopuszczalnych dla zanieczyszczeń w otaczającym powietrzu oraz ustanowienia obowiązku poprawy jakości powietrza w art. 7 i 8 dyrektywy 96/62 w związku z dyrektywą 1999/30 i w art. 13 i 23 dyrektywy 2008/50 jest przyznanie praw jednostkom”. Po drugie: „Przesłanką dla roszczenia

¹⁹ R. Szczepaniak, *Smog a odpowiedzialność odszkodowawcza władz publicznych*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2020/2, s. 42–43.

²⁰ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez *cour administrative d'appel de Versailles* (Francja) w dniu 2.02.2021 r. – JP / *Ministre de la Transition écologique, Premier ministre*, C-61/21 (Dz.Urz. UE C 128 z 2021 r., s. 25/1).

²¹ Opinia Rzecznika Generalnego J. Kokott z 5.05.2022 r. w sprawie C-61/21, JP przeciwko *Ministre de la Transition écologique, Premier ministre*, EU:C:2022:359, pkt 143.

odszkodowawczego z uwagi na pogorszenie stanu zdrowia z powodu utrzymującego się od momentu upływu odpowiedniego terminu przekroczenia wartości dopuszczalnych dla PM_{10} i dwutlenku azotu w otaczającym powietrzu zgodnie z art. 7 i 8 dyrektywy 96/62 w związku z dyrektywą 1999/30 lub z art. 13 dyrektywy 2008/50 jest udowodnienie przez poszkodowanego bezpośredniego związku pomiędzy tym pogorszeniem i jego pobytem w miejscu, w którym każdorazowo obowiązujące wartości dopuszczalne zostały przekroczone, przy braku planu poprawy jakości powietrza spełniającego wymogi załącznika IV dyrektywy 96/62 lub załącznika XV część A dyrektywy 2008/50 i nieobarczonego też innymi ewidentnymi brakami”. Niewykluczone, że TSUE dojdzie do podobnych wniosków w swoim wyroku. W tej sytuacji polskie sądy cywilne, aktualnie rozpoznające powództwa jednostek przeciwko władzy publicznej o naruszenie dóbr osobistych w związku z tym, że jakość powietrza nie odpowiada standardom określonym w dyrektywie CAFE, powinny skorzystać z możliwości zawieszenia postępowania ze względu na to, że rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed TSUE (art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c.).

4. Ochrona udzielana przez sądy administracyjne

Zgodnie ze stanowiskiem zajmowanym przez Naczelny Sąd Administracyjny jednostkom nie przysługuje prawo do zaskarżenia POP do sądu administracyjnego. Ponieważ POP ma formę aktu prawa miejscowego przyjmowanego w drodze uchwały przez sejmik województwa²², to legitymację skargową reguluje w tym przypadku art. 90 ust. 1 u.s.w., w myśl którego: „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego”. Ogólnie rzecz biorąc, zdaniem NSA jednostki nie posiadają interesu prawnego (uprawnienia), który naruszałby lub mogłyby naruszać postanowienia POP, tak więc wniesiona do WSA skarga jednostki na POP podlega odrzuceniu (art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. w zw.

²² Art. 84 ust. 1 w zw. z art. 91 ust. 3 p.o.ś.

z art. 90 ust. 1 u.s.w.). Dalej zostanie szczegółowo przeanalizowana argumentacja, jaką NSA opracował w celu poparcia tego stanowiska w dwóch reprezentatywnych postanowieniach²³ oddalających skargi kasacyjne na postanowienia WSA o odrzuceniu skarg jednostek na POP. Zostaną one omówione łącznie, ponieważ przedstawione w nich argumenty są częściowo zbieżne, a ponadto w obu przypadkach jednostki zaskarżyły POP głównie z powodu przyjęcia w nich nie do końca skutecznych rozwiązań, które nie zapewnią w jak najkrótszym czasie osiągnięcia standardów powietrza określonych dyrektywą CAFE.

Zgodnie z głównym argumentem NSA POP nie nałożyły żadnych obowiązków na skarżące jednostki, nie przyznały im uprawnień i nie były do nich skierowane. Adresatami POP były natomiast organy administracji publicznej, na które zostały nałożone rozmaite obowiązki, a dzięki ich realizacji jakość powietrza powinna się poprawić. W konsekwencji postanowienia POP nie mogły wywołać szkód w sferze uprawnień jednostek, tak więc warunek naruszenia interesu prawnego nie został spełniony. Jak wyraźnie stwierdził NSA: „Utrudnienia związane z funkcjonowaniem w otoczeniu, które nie spełnia wymogów z zakresu ochrony środowiska, wpływają na sytuację skarżącej, kształtują jednak jej interes faktyczny, nie zaś interes prawny, nie są bowiem konsekwencją uchwalenia zakwestionowanej uchwały [POP – przyp. aut.]”²⁴. Uzupełniając NSA zanegował dopuszczalność wyprowadzenia interesu prawnego jednostek do zaskarżenia POP z określonych przepisów prawa unijnego i krajowego. Ze względu na zaprezentowane wcześniej orzecznictwo TSUE oraz przytoczoną uchwałę SN dalej uwaga zostanie skoncentrowana na przepisach dyrektywy CAFE oraz art. 23 k.c.

Odnosząc się do art. 23 ust. 1 dyrektywy CAFE – nakładającego na państwa członkowskie obowiązek przyjęcia POP – NSA doszedł do wniosku, że: „Nie wynika z niego (...) że programy ochrony powietrza uchwalane na poziomie województwa muszą nakładać określone obowiązki lub przyznawać uprawnienia mieszkańcom strefy objętej planem.

²³ Postanowienia NSA: z 29.11.2016 r., II OSK 2671/16, LEX nr 2170799 i z 23.01.2018 r., II OSK 3218/17, LEX nr 2439386.

²⁴ Postanowienie NSA z 29.11.2016 r., II OSK 2671/16.

Analiza cytowanego przepisu w żaden sposób nie pozwala na przyjęcie, że może on być źródłem interesu prawnego skarżącego w tej sprawie, a tym bardziej, że interes ten został naruszony²⁵. Ponadto NSA wyraził pogląd, że z przepisów dyrektywy CAFE wcale nie wynika konieczność zagwarantowania jednostkom prawa do sądu w stosunku do POP.

Pozostając na gruncie przepisów dyrektywy CAFE, NSA sprzeciwił się możliwości przeprowadzenia w zgodzie z nią prounijnnej wykładni art. 90 ust. 1 u.s.w., bowiem jej rezultat naruszałby zakaz wykładni *contra legem*. Wymagałaby ona zastąpienia warunku naruszenia interesu prawnego sytuacją naruszenia interesu faktycznego, co oznaczałoby, że „(...) zależnie od rodzaju kwestionowanego aktu prawa miejscowego określone podmioty były zobowiązane wykazywać naruszenie interesu prawnego, a inne nie²⁶. Z tego samego powodu NSA odmówił skierowania do TSUE pytania prejudycjalnego w przedmiocie wykładni art. 23 ust. 1 dyrektywy CAFE i uzyskania odpowiedzi, czy przepis ten wymaga zapewnienia jednostce prawa do sądu w celu kontroli POP.

Zagadnienie wyprowadzenia interesu prawnego z katalogu dóbr osobistych zawartego w art. 23 k.c. NSA poruszył dość skrótowo. Stwierdził mianowicie, że przepis ten nie może posłużyć jako podstawa ukształtowania legitymacji jednostki do zaskarżenia uchwały sejmiku województwa w sprawie POP na gruncie art. 90 ust. 1 u.s.w. i jednocześnie podał w wątpliwość pogląd mówiący o tym, że prawo do życia w czystym środowisku opiera się na konstrukcji dobra osobistego²⁷.

Biorąc pod uwagę wspomnianą uchwałę SN z 28.05.2021 r., III CZP 27/20, trzeba przyznać rację NSA, że już wcześniej zasadnie odmówił uznania prawa do życia w czystym środowisku za dobro osobiste. Zgodzić się wypada również ze stanowiskiem NSA – zakładając, że właśnie to sąd miał na myśli – kwestionującym możliwość powołania art. 23 k.c. jako samodzielnej, wyłącznej podstawy prawnej do wyprowadzenia interesu prawnego na potrzeby skonstruowania legitymacji

²⁵ Postanowienie NSA z 23.01.2018 r., II OSK 3218/17.

²⁶ Postanowienie NSA z 23.01.2018 r., II OSK 3218/17.

²⁷ Postanowienie NSA z 29.11.2016 r., II OSK 2671/16.

skargowej do zaskarżenia POP (art. 90 ust. 1 u.s.w.). Otóż jak przyjmuje się w orzecznictwie NSA: „(...) wywodzenie interesu prawnego w postępowaniu sądoadministracyjnym z norm prawa materialnego cywilnego może nastąpić wyłącznie w sytuacji istniejącego powiązania uprawnień wynikających z prawa cywilnego (m.in. z prawa do ochrony dóbr osobistych) z przepisami materialnego prawa administracyjnego”²⁸. W innym orzeczeniu NSA wyjaśnił z kolei, że w celu ustalenia legitymacji do zaskarżenia aktu prawa miejscowego należy przeprowadzić złożony proces wykładni obejmujący postanowienia Konstytucji RP, ustawy ustrojowe oraz rzecz jasna regulacje materialnoprawne²⁹.

Być może warto zatem rozważyć możliwość zbudowania legitymacji jednostki do zaskarżenia POP na gruncie prawa do ochrony zdrowia powiązanego z konkretnymi przepisami danego POP. Wynika ono bowiem z przepisów Konstytucji RP (art. 68 ust. 1), wprost zresztą nakazujących władzom publicznym zapobiegać negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4), w co wpisuje się przyjmowanie POP w razie niskiej jakości powietrza, a przy tym zdrowie stanowi dobro osobiste (art. 23 k.c.), którego ochronie właśnie mają służyć POP³⁰. Przypomnieć wypada, że to właśnie ze względu na ochronę zdrowia TSUE opowiedział się za poddaniem POP kontroli sądowej na żądanie jednostki bezpośrednio dotkniętej stanem złej jakości powietrza. Obawiam się jednak, że zbyt hipotetyczne i zawile może okazać się w praktyce dowodzenie, że takie czy inne rozwiązanie przyjęte w POP nie doprowadzi (w jak najkrótszym terminie) do osiągnięcia wymaganych standardów jakości powietrza w danej sferze lub aglomeracji, a tym samym naruszy prawo do ochrony zdrowia konkretnej jednostki.

Sądy administracyjne powinny jednak znaleźć rozwiązanie umożliwiające jednostkom zaskarżanie POP, bowiem obecnie znajdują się one w niedorzecznej sytuacji. Przecież z jednej strony TSUE jednoznacznie

²⁸ Wyrok NSA z 9.04.2019 r., II OSK 1306/17, LEX nr 2700490.

²⁹ Wyrok NSA z 10.03.2009 r., II OSK 1623/08, LEX nr 597337.

³⁰ Zgodnie z art. 91 ust. 10 p.o.ś. minister właściwy do spraw klimatu, określając m.in. szczegółowe wymagania dla POP, ich części składowe oraz zakres przedmiotowy, musi się kierować z zapewnieniem ochrony zdrowia ludzi.

i kategorycznie od ponad dekady niezmiennie twierdzi, że jednostka ma prawo domagać się od władz przyjęcia POP i ma prawo zaskarżyć POP do sądu w celu przeprowadzenia jego kontroli lub zaskarżyć bezczynność organów w tym względzie, tymczasem z drugiej strony polskie sądy administracyjne, zasłaniając się art. 90 ust. 1 u.s.w., odmawiają jednostkom realizacji tych uprawnień.

Znalezieniu rozwiązania korzystnego dla jednostek z pewnością nie będzie sprzyjać stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 1.07.2021 r., SK 23/17³¹, stwierdził, że: „Art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (...), rozumiany w taki sposób, że legitymacja do zaskarżenia programu ochrony powietrza, będącego aktem prawa miejscowego, uzależniona jest od wykazania, że konkretny przepis tego aktu narusza interes prawny skarżącego w sposób bezpośredni, obiektywny i realny, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Z jednej strony wyrok TK nie wyłączył całkowicie dopuszczalności zaskarżenia POP przez jednostkę. Z drugiej jednak zaakceptował doktrynę przyjmowaną w orzecznictwie sądów administracyjnych na gruncie art. 90 ust. 1 u.s.w., która prowadzi do wniosku, że legitymacja do zaskarżenia POP musi opierać się na wykazaniu, że przepis POP narusza interes prawny jednostki w sposób bezpośredni, obiektywny i realny (pkt 4 wyroku), co jak zasygnalizowałem, może okazać się bardzo trudne do spełnienia w przypadku twierdzenia jednostki o nieskuteczności POP w celu ochrony zdrowia. W literaturze zaproponowano złagodzenie warunku bezpośredniego na pośrednie naruszenie interesu prawnego oraz zmianę art. 90 ust. 1 u.s.w., aby zapewnić jednostkom i organizacjom ekologicznym prawo do zaskarżenia POP do sądu³².

³¹ Dz.U. poz. 1295.

³² A. Warso-Buchanan, M. Jakubowski, *Programy ochrony powietrza – prawo do sądu (w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości oraz sądów krajowych)*, EPS 2020/10, s. 50.

5. Uwagi końcowe

Powyższe rozważania prowadzą do nieuchronnej odpowiedzi na pytanie, czy stanowisko TSUE o poddaniu POP kontroli sądowej na żądanie jednostki można pogodzić z konstrukcją legitymacji skargowej określonej w art. 90 ust. 1 u.s.w., a rozwiniętej przez poglądy judykatury. O ile TSUE wyraził swoje stanowisko na gruncie dość prostej sytuacji, tj. gdy jednostka zamieszkiwała na obszarze, na którym przynajmniej od kilku lat nie dotrzymywano standardów jakości powietrza wyznaczonych dyrektywą CAFE, o tyle dla NSA taka sytuacja oznaczała nic więcej niż zaledwie interes faktyczny jednostki niezwiązany z naruszeniem prawa do ochrony zdrowia. Uważam jednak, że nie można z góry odrzucić możliwości wystąpienia przypadku, w którym na prawo do ochrony zdrowia wpłyną przepisy POP w sposób bezpośredni, obiektywny i realny. Trudno będzie przy tym wykazać, że określony przepis POP jest na tyle nieskuteczny pod względem poprawy jakości powietrza – bowiem uogólniając, taka była przyczyna zaskarżania POP-ów do WSA – że spełnione zostaną wskazane warunki legitymacji skargowej. Wiąże się z tym inny bardzo praktyczny problem, mianowicie czy sędziowie sądów administracyjnych są merytorycznie przygotowani do wnikliwej analizy skuteczności mechanizmów poprawy jakości powietrza³³.

Za rozczarowującą można uznać niechętną postawę NSA do skierowania pytania prejudycjalnego do TSUE, dzięki czemu polskie sądy administracyjne otrzymałyby wskazówki na temat możliwości „unijnej obróbki” art. 90 ust. 1 u.s.w. Przepis ten można by przykładowo ocenić w świetle unijnej zasady skuteczności, w myśl której krajowe regulacje procesowe nie mogą powodować, aby realizacja unijnych uprawnień była praktycznie niemożliwa lub nadmiernie utrudniona³⁴, bądź też na podstawie art. 19 ust. 1 TUE. Obawiam się, że po wyroku TK z 1.07.2021 r., SK 23/17, żaden skład WSA lub NSA nie odważy się już nawiązać z TSUE współpracy w tej kwestii.

³³ M. Keller, *How to stand up for clean air: a practitioner's view on air quality litigation*, „ERA Forum” 2016/17, s. 445.

³⁴ Wyrok TSUE z 1.12.1998 r., C-326/96, B.S. Levez przeciwko T.H. Jennings (Harlow Pools) Ltd., EU:C:1998:577, pkt 18.

Jednostki, zamiast podejmować dalsze próby zaskarżenia POP do WSA, mogą szukać wsparcia u prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich. Podmioty te dysponują bowiem własną legitymacją skargową, oderwaną od warunku naruszenia interesu prawnego jednostki w sposób bezpośredni, obiektywny i realny³⁵. Rozwiązanie to nie pozwala jednak, aby jednostka – tak jak wymaga tego TSUE – powołała się przed sądem na przepis dyrektywy CAFE nakładający obowiązek przyjęcia POP.

W świetle dotychczasowych ustaleń na tytułowe pytanie muszę udzielić niestety negatywnej odpowiedzi – prawo administracyjne (art. 90 ust. 1 u.s.w.) nie chroni prawa jednostki do oddychania czystym powietrzem, tj. nie daje jej możliwości poddania POP kontroli sądu administracyjnego. Z punktu widzenia NSA nie ma więc ani *ius* tylko interes faktyczny, ani w konsekwencji *remedium*. Wniosek ten można analogicznie odnieść do przypadku braku przyjęcia POP przez sejmik województwa, ponieważ w myśl art. 91 ust. 1 u.s.w. legitymacja skargowa do zaskarżenia bezczynności organu samorządu województwa opiera się na naruszeniu interesu prawnego w następstwie niewykonania czynności nakazanych prawem. Polskie sądy administracyjne niestety ugruntowały przepaść między prawem polskim a prawem UE – w naszym rodzimym prawie administracyjnym jednostka nie może nawet zaskarżyć POP do sądu (ani bezczynności w tym zakresie), natomiast prawo UE zaszło już tak daleko, że wymaga osadzenia w areszcie najwyższych urzędników państwowych, którzy ignorują wykonanie POP oraz orzeczenia sądowe nakazujące ograniczanie zanieczyszczeń powietrza.

Bibliografia

- Doktor-Bindas K., *Prawo do czystego powietrza*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020/4
Keller M., *How to stand up for clean air: a practitioner’s view on air quality litigation*, „ERA Forum” 2016/17
Maśnicki J., *Decentralized Application of the BAT Conclusions*, „European Energy and Environmental Law Review” 2018/2/27

³⁵ Zob. odpowiednio art. 70 ustawy z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1247 ze zm.) oraz art. 14 pkt 6 ustawy z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.).

- Szczepaniak R., *Smog a odpowiedzialność odszkodowawcza władz publicznych*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2020/2
- Warso-Buchanan A., Jakubowski M., *Programy ochrony powietrza – prawo do sądu (w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości oraz sądów krajowych)*, EPS 2020/10
- Wereśniak-Masri I., *Prawo do czystego środowiska i prawo do czystego powietrza jako dobra osobiste*, MoP 2018/17

Orzecznictwo

- Wyrok TSUE z 1.12.1998 r., C-326/96, B.S. Levez przeciwko T.H. Jennings (Harlow Pools) Ltd., EU:C:1998:577
- Wyrok TSUE z 25.07.2008 r., C-237/07, Dieter Janecek przeciwko Freistaat Bayern, EU:C:2008:447
- Wyrok TSUE z 19.11.2014 r., C-404/13, ClientEarth i Regina przeciwko The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs, EU:C:2014:2382
- Wyrok TSUE z 13.03.2019 r., C-128/17, Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, EU:C:2019:194
- Wyrok TSUE z 26.06.2019 r., C-723/17, Lies Craeynest i in. przeciwko Brussels Hoofdstedelijk Gewest i Brussels Instituut voor Milieubeheer, EU:C:2019:533
- Wyrok TSUE z 19.12.2019 r., C-752/18, Deutsche Umwelthilfe eV przeciwko Freistaat Bayern, EU:C:2019:1114
- Uchwała SN z 28.05.2021 r., III CZP 27/20, LEX nr 3180102
- Wyrok NSA z 10.03.2009 r., II OSK 1623/08, LEX nr 597337
- Wyrok NSA z 9.04.2019 r., II OSK 1306/17, LEX nr 2700490
- Wyrok SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z 24.01.2019 r., VI C 1043/18, LEX nr 2817690
- Wyrok SR w Rybniku z 30.05.2018 r., II C 1259/15, LEX nr 2579727
- Postanowienie NSA z 29.11.2016 r., II OSK 2671/16, LEX nr 2170799
- Postanowienie NSA z 23.01.2018 r., II OSK 3218/17, LEX nr 2439386

Konrad Łuczak [ORCID: 0000-0002-3631-8390] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Postępowania Administracyjnego.